

Вестник Тверского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2019. №1. С. 278–287.

УДК 330.341

ОСНОВНЫЕ ПОДХОДЫ К ЭФФЕКТИВНОМУ УПРАВЛЕНИЮ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ КАК ФАКТОРУ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СТРАНЫ

М.А. Любарская^{1,3}, В.С. Меркушева², А.Ю. Козлов³

¹ Санкт-Петербургский государственный экономический университет,
г. Санкт-Петербург

² Петербургский государственный университет путей сообщения Императора
Александра I, г. Санкт-Петербург

^{1,3} Балтийская академия туризма и предпринимательства, г. Санкт-Петербург

Рассмотрены подходы к повышению эффективности управления государственной собственностью при обеспечении баланса интересов ее владельцев, общества и государства. Целью исследования является оценка и определение условий применения различных методов управления государственной собственностью. Исследование основано на феноменологической философии и дедуктивном подходе, когда в качестве основных данных используются мнения экспертов, и к конкретному объекту (государственному имуществу) применяются общенаучные положения теории управления собственностью. Научная новизна полученных результатов заключается в установлении взаимосвязи между эффективным управлением государственной собственностью и формированием факторов экономического развития страны.

Ключевые слова: *государственная собственность, имущество, управление, эффективность, факторы экономического развития*

Государственная собственность занимает важное место в национальных хозяйственных системах. Она обеспечивает соединение трудовых ресурсов и средств производства, является основой развития индустриальной базы, формирует социально-экономическую структуру общества, систему стимулов трудовой деятельности и способов распределения результатов труда. Отношения собственности оказывают существенное влияние на другие виды экономических и правовых отношений и являются системообразующим фактором национальной экономики.

Экономическая сущность государственной собственности построена на отношениях, возникающих между собственниками (субъектами) в лице государства и государственных структур и другими участниками отношений по поводу владения, пользования и распоряжения государственным имуществом (объектами). Чаще всего, государственной собственностью являются земля, объекты недвижимости и имущественные комплексы, от которых зависит организация производственных процессов, то есть экономические ресурсы и факторы производства.

Институциональная сущность государственной собственности включает принятые на законодательном уровне нормы управления объектами

имущества, а также инструменты, методы и механизмы, стимулирующие субъектов экономических отношений к их выполнению. Целый ряд исследователей, в частности, А.В. Мазаева, склоняются к мнению, что для российской практики «проблема институтов управления имуществом особенно актуальна» [6].

Совмещение экономической и институциональной сущности собственности составляет ее современное понимание. Отношения владения, пользования и распоряжения государственной собственностью без институционального закрепления носили бы хаотический характер. А без экономического содержания институциональное закрепление права государственной собственности было бы менее эффективным.

Отношения собственности существуют в постоянно изменяющейся среде общественно-политических отношений и изменяются сами. При этом для обеспечения эффективности управления объектами государственной собственности необходимо постоянно развивать институциональные основы и экономические механизмы, отказываясь от устаревших методов и форм управленческой деятельности.

Мнения исследователей, принадлежащих к различным научным школам, во многом совпадают в части необходимости поиска новых путей преодоления «узких мест» в управлении государственной собственностью (О.И. Короткова [5], А.Ш. Сабиров. [10] и другие). Тем не менее, существуют различные подходы к определению ключевых проблем, на решении которых следует сосредоточить усилия в первую очередь. Так, В.В. Хакимов в качестве основной проблемы выдвигает согласование интересов различных общественных групп при решении задач управления государственной собственностью [12].

В то же время, С.Н. Блудова выделяет семь групп проблем, требующих первоочередного решения [2]: кадровая, процедурная, технологическая, документационная, проблема внешних связей, оценки производительности и авторитета государства.

К принципам управления государственной собственностью И.В. Ямщикова и Е.Ю. Боброва относят законность, возмездность (платность), целевой характер, стремление к повышению эффективности, интенсификацию вовлечения объектов в хозяйственный оборот [15]. В.Л. Пригожин и Д.В. Огнев – принципы инновационного подхода, наилучшего использования, ответственности, сбалансированности прав, ранжирования объектов управления по их важности, открытости информации, обоснованности управленческих решений, учета интересов всех сторон, рационального сочетания методов управления [9].

Классификация методов управления государственной собственностью может быть проведена по различным основаниям. Наиболее часто применяемым основанием для классификации является вид сделки или вид договора, заключаемого при оформлении данной сделки.

Такие авторы, как Н.А. Андреева, Б.М. Двинский, В.Ф. Комченков., А.Л. Носов, Е.Н. Почкутова, единодушно выделяют два основных метода управления государственной собственностью: продажу и передачу в аренду. Относительно других методов данные авторы расходятся во мнении. Е.Н. Почкутова и Б.М. Двинский к основным методам также причисляют

создание на базе объектов собственности государственных унитарных предприятий, внесение объектов государственной собственности в качестве доли в уставной капитал акционерных обществ, развитие объекта собственности путем инвестирования [1]. Н.А. Андреева и А.Л. Носов отмечают важность учета практики применения метода управления государственной собственностью посредством заключения концессионного соглашения, а также договоров передачи объектов государственной собственности в безвозмездное пользование и в доверительное управление [1].

Целью данного исследования является определение системы факторов влияния эффективности управления государственной собственностью на экономическое развитие страны. На наш взгляд, к таким факторам следует отнести (рис. 1):

- увеличение объемов инвестиций в реальный сектор экономики;
- повышение предпринимательской активности;
- рост доходов бюджета;
- укрепление промышленного и научно-технического потенциала;
- создание условий для развития человеческого капитала.

Также отдельно можно выделить такой фактор, как вовлечение частного сектора в реализацию инфраструктурных проектов [13].

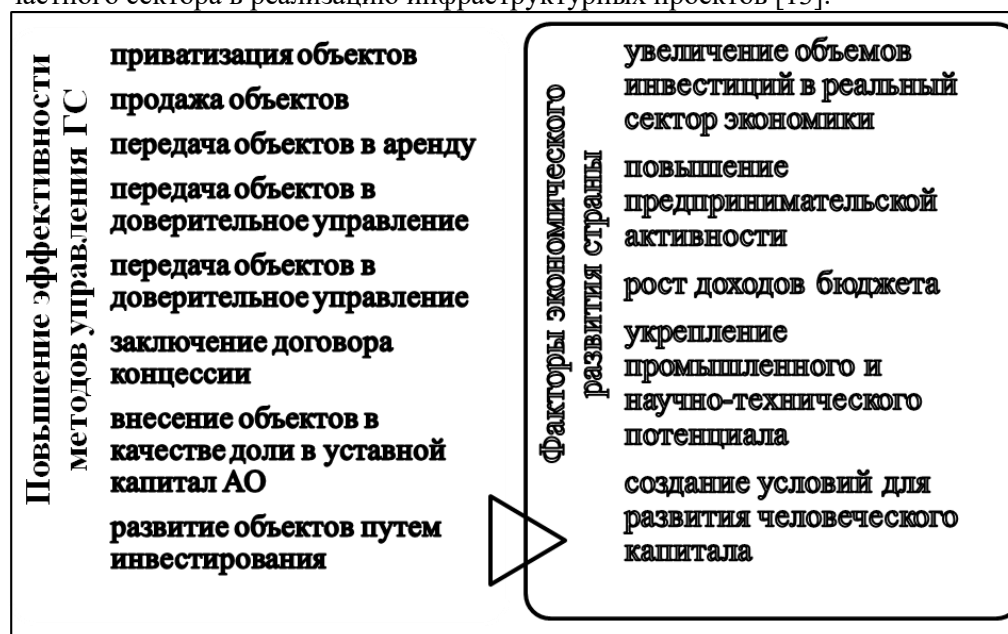


Рис. 1. Влияния эффективного управления государственной собственностью на формирование факторов экономического развития страны

Эффективное управление государственной собственностью оказывает влияние на формирование всех вышеперечисленных факторов посредством предоставления предпринимателям возможности развивать свою деятельность на базе объектов земельного фонда, недвижимости и имущественных комплексов, обладающих высоким потенциалом. В этом, безусловно, и состоит интерес предпринимателей, которые хотят быть уверенными в надежности заключаемых договоров и в перспективах получения отдачи на капитал, вложенный в развитие объектов недвижимости.

Со стороны собственников в лице государства и государственных органов интерес состоит в реализации важных целей государственной политики, которые заключаются в увеличении доходов федерального бюджета на основе эффективного управления государственным имуществом.

Для реализации данной цели федеральным органам исполнительной власти необходимо решить следующие задачи:

- повышения эффективности управления государственным имуществом с использованием всех современных методов и финансовых инструментов, детальной правовой регламентации процессов управления;
- классификации объектов государственной собственности по признакам, определяющим специфику управления.

В качестве направлений повышения эффективности управления государственной собственностью С.Н. Блудова особо выделяет организацию технологического процесса, в которую она включает «стандартизированные методы, аналитические методы, политику и процедуры» [2]. Социологические исследования показывают, что на снижение заинтересованности представителей предпринимательских структур в работе с государственной собственностью значительное влияние оказывает необходимость получения большого числа различных согласований.

Для решения этой проблемы можно предложить «провести консультации с заинтересованными предпринимательскими структурами о возможностях переориентации некоторых объектов в целях улучшения их использования, минимизации затрат на их содержание» [2] со стороны государства, организации более удобного жизненного пространства.

В составе государственной собственности особую роль занимает недвижимое имущество. Оценка эффективности использования объектов недвижимости и имущественных комплексов целесообразно осуществлять в зависимости от вида сделок и операций с ними. При этом выбор подхода к определению эффективности использования объектов государственной собственности в основном обуславливается типом недвижимого имущества.

Экономия расходов государственного бюджета, выражающаяся в сокращении затрат на эксплуатацию объектов недвижимости, может быть достигнута путем осуществления следующих видов сделок.

Приватизация является процедурой перераспределения собственности между государственной и частной формами.

Т а б л и ц а 1

Доля организаций в РФ по видам собственности и ее динамика и за период
1994–2016 гг., %

Вид собственности	1994 год	1998 год	2006 год	2016 год
Государственная	19,0	13,5	3,7	2,4
Муниципальная	14,1	8,6	6,5	4,6
Частная	66,9	87,9	89,8	93
Итого	100	100	100	100

Источник: составлено авторами по [8]

В период создания акционерных обществ, как правило, передача государственной собственности основывается не на отчуждении имущества путем его купли-продажи или на безвозмездной основе, а опосредуются

движением акций или переходом собственности на акции, за которым следует изменение формы собственности непосредственно на вещное имущество. Данные исследования, проведенного О.С. Никаноровой, отражают динамику и соотношение перераспределительных отношений собственности между государством и остальными собственниками в отдельные моменты времени в период развития.

Дальнейшая эксплуатация объектов недвижимости новыми собственниками осуществляется в соответствии с их непосредственным назначением и может быть как прибыльной, так и убыточной.

Передача недвижимого имущества с баланса на баланс осуществляется, как правило, по остаточной балансовой стоимости имущества. Однако при этом может использоваться и рыночная стоимость имущества.

Ликвидация может реализовываться при физическом уничтожении объекта (его разрушении) и списании его с баланса, при этом нужно учесть все затраты связанные с ликвидацией объекта.

В качестве ликвидации может рассматриваться и продажа. С точки зрения экономии себестоимости, продажа является не только средством получения дополнительного дохода. С одной стороны ликвидация – это потеря возможности извлекать выгоду из объекта недвижимости в будущем, а с другой стороны – избавление от бремени расходов по его содержанию. Поэтому надо определить доход, который можно получить при дальнейшей эксплуатации недвижимости, а также все расходы, связанные с эксплуатацией этой недвижимости.

В качестве особого вида ликвидации чаще всего подразумевается списание объекта с баланса (при 100 % износе), что однако не влечет, в отличие от продажи, изменение границ землепользования.

При консервации сокращаются основные эксплуатационные издержки, т.е. собственник несет минимальные затраты по содержанию объекта недвижимости. Преимуществом консервации является то, что объект недвижимости можно будет использовать в дальнейшем, когда изменится рыночная ситуация, появится дополнительная возможность использования этого объекта. Затраты на консервацию объекта рассчитываются индивидуально для каждого конкретного объекта недвижимости (например, это может быть укрепление здания, утепление здания, установка сигнализации, дежурное освещение и т.п.).

По договору безвозмездного пользования (ГК РФ ст. 689) одна сторона (ссудодатель) обязуется передать или передает вещь в безвозмездное временное пользование другой стороне (ссудополучателю), а последняя обязуется вернуть ту же вещь в том состоянии, в каком она ее получила, с учетом нормального износа или в состоянии, обусловленном договором. Ссудополучатель обязан поддерживать имущество, полученное в безвозмездное пользование, в исправном состоянии, включая осуществление текущего и капитального ремонта, и нести все расходы на ее содержание, если иное не предусмотрено договором безвозмездного пользования.

Договор безвозмездного пользования и хранения целесообразно заключать, прежде всего, на те объекты государственной собственности, которые являются неликвидными на рынке (плохое местоположение, высокая

степень физического износа, отсутствие инженерной оснащенности), но которые руководство предприятия хотело бы сохранить ввиду возможного их включения в технологический процесс в будущем. В этом случае данные договоры являются, по существу, единственным источником получения средств для поддержания (улучшения) эксплуатационных характеристик объектов в настоящее время.

По договору доверительного управления имуществом (ГК РФ ст. 1012) одна сторона (учредитель управления) передает другой стороне (доверительному управляющему) на определенный срок имущество в доверительное управление, а другая сторона обязуется осуществлять управление этим имуществом в интересах учредителя управления или указанного им лица (выгодоприобретателя). Т.М. Матаев в своем исследовании [7] говорит об определенном родстве методов хозяйственного ведения и оперативного управления с методом доверительного управления государственной собственностью, который сейчас рассматривается в качестве одного из перспективных для Российской Федерации. Опыт Казахстана показывает, что данный метод является важным элементом государственно-частного партнерства [7]. В то же время, доверительное управление нельзя использовать, как обобщающее понятие для хозяйственного ведения и оперативного управления, иначе «это привело бы к потере смысла унитарного предприятия и учреждения» [7].

Получение дополнительного дохода от управления государственной собственностью может быть осуществлено путем заключения следующих видов договоров.

По договору аренды здания или сооружения (ГК РФ ст. 650) арендодатель обязуется передать во временное владение и пользование или во временное пользование арендатору здание или сооружение. Продукция и доходы, полученные арендатором в результате использования арендованного имущества, в соответствии с договором являются его собственностью. Этот вид договоров наиболее часто используется предпринимателями при установлении отношений по поводу использования объектов недвижимости, принадлежащих на праве собственности государству. В то же время этот вид сделок приносит самые существенные доходы от управления государственной собственностью.

По договору купли-продажи недвижимого имущества (ГК РФ ст. 549) продавец обязуется передать в собственность покупателя земельный участок, здание, сооружение или другое недвижимое имущество. Продажа государственной собственности преследует две цели: получение дополнительной прибыли и сокращение затрат бюджета на эксплуатацию.

Концессия – это форма договора о передаче в пользование комплекса исключительных прав, принадлежащих правообладателю. Передача в концессию осуществляется на возмездной основе на определенный срок или без указания срока.

Объектом договора может быть передача прав на эксплуатацию природных ресурсов, предприятий, оборудования и иных прав.

В.Е. Сухова и Н.М. Турбанова выделяют следующие характерные признаки концессии:

- «ее предметом всегда является государственная (муниципальная) собственность, а также монопольные виды деятельности государства или муниципального образования, а целью – удовлетворение общественных нужд и потребностей;

- одним из субъектов концессионного соглашения выступают органы исполнительной власти государства или муниципалитета;

- концессия всегда имеет договорную основу (концессионное соглашение) и опирается на возмратность предмета соглашения, который предоставляется частному партнеру за плату, определяемую в соглашении» [11].

По аналогии с предложенным О.В. Ефремовой набором «обязательных компонентов процесса функционирования страны» в кризисных ситуациях [4], можно предложить актуальные для этих условий факторы эффективности управления государственной собственностью:

1) способность своевременно и адекватно оценивать ситуацию, принимать оптимальные решения;

2) наличие действенных механизмов «обратной связи» между государством и другими участниками отношений по поводу владения, пользования и распоряжения государственным имуществом;

3) включённость интересов всех общественных групп в процесс управления государственным имуществом, чтобы исключить деструктивные проявления в общественно-экономических отношениях.

Выбор и рациональное использование методов продажи, аренды, заключения концессионных соглашений, передачи в доверительное управление объектов государственной собственности окажет существенное влияние на формирование таких факторов экономического развития страны, как активизация предпринимательской активности, наращивание индустриального и человеческого потенциала, оптимизация расходов государственного бюджета.

Список литературы

1. Андреева Н.А., Носов А.Н. Классификация основных методов управления государственной и муниципальной собственностью // Научно-методический электронный журнал «Концепт». 2015. №12. С. 1–6.
2. Блудова С.Н. Проблемы управления федеральной, региональной и муниципальной собственностью // Вестник экспертного совета. 2018. №3 (14). С. 29–33.
3. Герман Л.А. Критерии построения системы управления государственной собственностью в условиях инновационной экономики // Дискуссия. 2015. №8 (60). С. 14–18.
4. Ефремова О.В. Факторы эффективности государственного и муниципального управления в условиях политических кризисов // Вестник государственного и муниципального управления. 2017. №1 (24). С. 69–73.
5. Короткова О.И. Государственное управление как необходимый процесс в условиях эффективного развития собственности // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 4. С. 26–29.
6. Мазаева А.В. Доверительное управление и траст: опыт стран континентального права // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. №1. С. 108–113.

7. Матаев Т.М. Доверительное управление государственной собственностью как эффективная модель государственно-частного партнерства в Казахстане // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Экономика. 2014. №3. С. 86–96.
8. Никанорова О.С. Оценка экономических трендов управления государственной собственностью в условиях глобальных экономических вызовов современной России // Вопросы управления. 2018. №3. С. 106–110.
9. Пригожин В.Л., Огнев Д.В. Инновационные подходы к формированию системы управления муниципальной собственностью // Вестник Иркутского государственного технического университета. 2015. №5 (100). С. 262–267.
10. Сабиров А.Ш. Повышение эффективности управления государственной собственностью в Санкт-Петербурге // Управленческое консультирование. 2015. №1. С. 153–159.
11. Сухова В.Е., Турбанова Н.М. Концессия как эффективная форма управления муниципальным имуществом // Социально-экономические явления и процессы. 2015. Том 10. №12. С. 77–81.
12. Хакимов В.В. Особенности системы управления муниципальной собственностью // Вестник Челябинского государственного университета. 2016. №2 (384). Вып. 52. С. 214–221.
13. Цуркан М.В., Любарская М.А. Теоретические основы реализации инфраструктурных проектов межсекторного взаимодействия // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2016. № 3. С. 114–122.
14. Щепин А.И. Новый эффективный механизм инвестирования энергоресурсосбережения в городской коммунальной инфраструктуре // Известия Байкальского государственного университета. 2006. №4. С. 29–33.
15. Ямщикова И.В., Боброва Е.Ю. Теоретические основы управления муниципальной собственностью // Известия вузов. Инвестиции. Строительство. Недвижимость. 2016. №2 (17). С.112–119.

EFFICIENT MANAGEMENT OF STATE PROPERTY AS A FACTOR OF THE ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE COUNTRY

M. A. Lyubarskaya^{1,3}, V. S. Merkusheva², A. Yu. Kozlov³

¹St. Petersburg state University of Economics,

²Saint-Petersburg St. Petersburg state transport University of Emperor Alexander I,

^{1,3}St. Petersburg Baltic Academy of tourism and entrepreneurship, St. Petersburg

The article considers approaches to improving the management of state property while ensuring the balance of interests of its owners, society and the state. The purpose of the study is to assess and determine the conditions for the application of various methods of state property management. The study is based on a phenomenological philosophy and a deductive approach, when expert opinions are used as basic data, and the general scientific principles of property management theory are applied to a specific object (state property). The scientific novelty of the results obtained consists in establishing the relationship between the effective management of state property and the formation of factors of the country's economic development.

Keywords: *state ownership, property, management, efficiency, factors of economic development*

Об авторах:

ЛЮБАРСКАЯ Мария Александровна – доктор экономических наук, профессор, профессор Санкт-Петербургского государственного экономического университета; профессор Балтийской академии туризма и предпринимательства, e-mail: lioubarskaya@mail.ru

МЕРКУШЕВА Виктория Сергеевна – кандидат экономических наук, доцент Петербургского государственного университета путей сообщения Императора Александра I, e-mail: vika.merkusheva@bk.ru

КОЗЛОВ Алексей Юрьевич – магистрант Балтийской академии туризма и предпринимательства, e-mail: spb.vra@yandex.ru

About the authors:

LIUBARSKAIA Maria Aleksandrovna – Doctor of Economics, Professor of Saint-Petersburg State University of Economics; Professor of Baltic Academy of Tourism and Entrepreneurship, e-mail: lioubarskaya@mail.ru

MERKUSHEVA Viktoria Sergeevna – PhD, Associate Professor Petersburg State University of, e-mail: vika.merkusheva@bk.ru

KOZLOV Aleksey Urievich – Master student of Baltic Academy of Tourism and Entrepreneurship, e-mail: spb.vra@yandex.ru

References

1. Andreeva N.A., Nosov A.N. Klassifikatsiya osnovnykh metodov upravleniya gosudarstvennoj i municipal'noj sobstvennost'yu // Nauchno-metodicheskij elektronnyj zhurnal «Koncept». 2015. №12. S. 1–6.
2. Bludova S.N. Problemy upravleniya federal'noj, regional'noj i municipal'noj sobstvennost'yu // Vestnik ekspertnogo soveta. 2018. №3 (14). S. 29–33.
3. German L.A. Kriterii postroeniya sistemy upravleniya gosudarstvennoj sobstvennost'yu v usloviyakh innovacionnoj ekonomiki // Diskussiya. 2015. №8 (60). S. 14–18.
4. Efremova O.V. Faktory effektivnosti gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya v usloviyakh politicheskikh krizisov // Vestnik gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya. 2017. №1 (24). S. 69–73.
5. Korotkova O.I. Gosudarstvennoe upravlenie kak neobhodimyj process v uslovii effektivnogo razvitiya sobstvennosti // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2012. № 4. S. 26–29.
6. Mazaeva A.V. Doveritel'noe upravlenie i trust: opyt stran kontinental'nogo prava // Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya. 2017. №1. S. 108–113.
7. Mataev T.M. Doveritel'noe upravlenie gosudarstvennoj sobstvennost'yu kak effektivnaya model' gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v Kazahstane // Vestnik Rossijskogo universiteta družby narodov. Seriya: Ekonomika. 2014. №3. S. 86–96.
8. Nikanorova O.S. Ocenka ekonomicheskikh trendov upravleniya gosudarstvennoj sobstvennost'yu v usloviyakh global'nykh ekonomicheskikh vyzovov sovremennoj Rossii // Voprosy upravleniya. 2018. №3. S. 106–110.
9. Prigozhin V.L., Ognev D.V. Innovacionnye podhody k formirovaniyu sistemy upravleniya municipal'noj sobstvennost'yu // Vestnik Irkutskogo gosudarstvennogo tekhnicheskogo universiteta. 2015. №5 (100). S. 262–267.

10. Sabirov A.Sh. Povyshenie effektivnosti upravleniya gosudarstvennoj sobstvennost'yu v Sankt-Peterburge // Upravlencheskoe konsul'tirovanie. 2015. №1. S. 153–159.
11. Suhova V.E., Turbanova N.M. Koncessiya kak effektivnaya forma upravleniya municipal'nym imushchestvom // Social'no-ekonomicheskie yavleniya i processy. 2015. Tom 10. №12. S. 77–81.
12. Hakimov V.V. Osobennosti sistemy upravleniya municipal'noj sobstvennost'yu // Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta. 2016. №2 (384). Vyp. 52. S. 214–221.
13. Curkan M.V., Lyubarskaya M.A. Teoreticheskie osnovy realizacii infrastrukturyh projektov mezhsektornogo vzaimodejstviya // Vestnik Tverskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Ekonomika i upravlenie. 2016. №3. S. 114–122.
14. Shchepin A.I. Novyj effektivnyj mekhanizm investirovaniya energoresursosberezheniya v gorodskoj kommunal'noj infrastrukture // Izvestiya Bajkal'skogo gosudarstvennogo universiteta. 2006. №4. S. 29–33.
15. Yamshchikova I.V., Bobrova E.Yu. Teoreticheskie osnovy upravleniya municipal'noj sobstvennost'yu // Izvestiya vuzov. Investicii. Stroitel'stvo. Nedvizhimost'. 2016. №2 (17). S.112–119.